

## ANÁLISE COMPARADA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: estudo empírico brasileiro e português

**João Aparecido Bazolli**

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

**Cecília Maria Neves Delgado**

Universidade Nova de Lisboa (UNL)/Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)

**ANÁLISE COMPARADA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANOS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO:** estudo empírico brasileiro e português

**Resumo:** Este estudo analisou planos de ordenamento de território brasileiros e portugueses, com o objetivo de compreender a prática da participação popular na construção da democracia participativa. A metodologia aplicada ao trabalho consistiu na análise empírica da participação popular do Plano-Diretor Municipal (2007); e o de Regularização Fundiária (2012), em Palmas-TO, Brasil; do Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (2006); e o do Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia (2007), em Portugal. Da análise efetuada, verificou a participação popular nos planos estudados com caráter meramente homologatório, com reduzida presença de atores, e da forte influência da legislação urbana, de difícil aplicação prática. Concluiu que o modelo participativo aplicado aos casos brasileiros e portugueses estudados merece reflexão quanto à sua qualidade, em razão dos fatores apontados neste estudo descaracterizarem e comprometerem a construção da democracia participativa, usada como instrumento moderno de gestão no ordenamento do território. **Palavras-chave:** Participação pública, Plano Diretor, Plano de Ordenamento

**COMPARATIVE ANALYSIS OF POPULAR PARTICIPATION IN LAND USE PLANNING:** brazilian and portuguese empirical study

**Abstract:** This study analyzed Brazilian and Portuguese land use planning in order to understand the practice of popular participation in the construction of participatory democracy. The methodology applied consisted on empirical analysis of popular participation: in Brazil the Palmas - TO Master Plan (2007) and land regularization (2012); in Portugal the National Land Use Planning Policy (2006) and the master Plan of Vila Nova de Gaia (2007). From the analysis made, should be highlight, the involvement practice with merely ratifying aims, reduced presence of actors, and strong influence of urban legislation. In conclusion the participatory model applied to Brazilian and Portuguese studied cases deserves reflection regarding its quality, due to the factors identified in this study, mischaracterize and compromise participatory democracy concept, as a modern management tool in land use planning.

**Key words:** Public participation, master plan, Development Plan.

Recebido em: 30.06.2015. Aprovado em: 25.09.2015.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo partiu da percepção da crise mundial na democracia representativa instalada desde o século XX, constatável pelas manifestações em vários países motivadas pela insatisfação popular com os representantes eleitos, em razão de estes não identificarem nem atenderem às demandas da sociedade, e também pelo claro deslocamento do ideário de que se fosse assegurada a liberdade de participação a todos os cidadãos o conceito de democracia estaria amplamente consagrado. Porém, é visível uma *nova ordem global e civilizacional* instalada, que vem se contrapondo ao “[...] Estado, com sua constituição burocrática altamente engessada.” (ROMAGNOLI; MELO, 2011, p. 114), e, mesmo diante de *uma situação complexa e multifacetada*, esta *nova ordem* se esforça em experimentar “[...] possíveis inovações que deem sustentação às mudanças trazidas pela pós-modernidade.” (ROMAGNOLI; MELO, 2011, p. 123).

Na visão crítica das sociedades modernas, “[...] a crise do Estado é uma realidade [...]”, seu “[...] poder está em questão [...]” e inexoravelmente com capacidade de decisão reduzida (SANTOS, 2001, p. 191). Diante disso, “[...] para que o Estado não se submeta inteiramente à lógica do mercado, os sistemas de controle político e jurídico devem ser reforçados.” (SANTOS, 2001, p. 194). Em contrapartida, a sociedade vem aprimorando a sua organização e, “[...] diante da crescente globalização, os movimentos sociais e outras instâncias participativas têm um papel muito importante a cumprir.” e têm se desdobrado “[...] através da sua capacidade reivindicativa [...]”, no sentido de “[...] orientar políticas públicas favoráveis aos interesses das classes subalternas.” (SANTOS, 2001, p. 194).

Denota-se neste contexto contemporâneo a busca pelo fortalecimento da interatividade entre governo e sociedade, pela convergência à proposta alternativa das novas “[...] formas horizontais de decisão.” (ROLNIK, 2013, p. 12). Portanto, levando-se em conta que os estudos sobre participação popular têm se intensificado nos últimos dez anos, considerando um conjunto de mudanças importantes na sua abordagem, entre elas a pluralização da participação local, fez-se um esforço neste estudo de analisar casos brasileiros e portugueses de elaboração de planos de ordenamento do território a fim de compreender a prática da participação popular na construção da democracia participativa.

Embora pouco se discuta a prática da participação popular, a sua aplicação é essencial para a consolidação dos princípios democráticos, pois tende a nivelar o poder entre os que decidem e os cidadãos (ARNSTEIN, 1969). Justifica-se então este estudo pela contribuição à intensificação do debate acerca do tema e especialmente por tentar responder: por que a prática da participação popular

na construção da democracia participativa não tem conseguido se consolidar?

A metodologia de abordagens qualitativa e quantitativa aplicada a este estudo empírico consistiu na análise de planos de *ordenamento de território* brasileiros e portugueses para compreender e entender os resultados da participação popular na construção da democracia participativa. Para fundamentar o estudo, procedeu-se à revisão de literatura atual para breve análise de conceituação acerca da participação popular, sob o olhar institucional, àquela estabelecida pelas normativas e estruturada pelo poder público, na qual deveriam conter mecanismos que possibilitassem à sociedade civil ficar próxima das decisões. Com esse enfoque, foi possível provocar uma reflexão crítico-dialética acerca das atuais práticas disseminadas pelos governantes, para emanar decisões públicas – técnicas e políticas – fundadas na participação popular.

Para melhorar a compreensão, estruturou-se o trabalho em dois tópicos, o primeiro com a incumbência de conceituar a participação popular, por meio de uma resenha a respeito da construção da democracia participativa, seus espaços, arranjos institucionais e legais, tentou-se compreender a democratização horizontal, com conhecimento local, identidade, densidade e espaço de cidadania. Neste sentido, abordou-se a amplitude do processo participativo, suas orientações e contexto histórico e legal, mencionados nos itens: (2) A participação popular na perspectiva brasileira e (3) Direito à informação ao direito de participação no contexto português. Quanto ao segundo tópico, este foi subdividido em outros dois itens que descreverão as experiências empíricas, a brasileira e a portuguesa, em participação popular para a construção da democracia participativa na elaboração e modificações de planos de ordenamento do território.

Para atingir o objetivo do estudo, esperava-se constatar a hipótese de que, mesmo diante de contextos políticos e ideológicos diferentes, arcabouços legais específicos e formas de participação popular que estão vinculadas à tradição e cultura destes países, existem práticas comuns de participação popular, com caráter meramente homologatório, reduzida presença de atores e forte influência da legislação urbana de difícil aplicação.

## 2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA PERSPECTIVA BRASILEIRA

O fortalecimento da experiência brasileira em participação popular está mais concretamente referenciado a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A Lei maior constituiu o *Estado Democrático de Direito*, fundamentou-o na cidadania e no pluralismo político, e ao afirmar que “Todo o poder emana do povo.”, o faz como uma

maneira de garantir a democracia participativa (SILVA, 2006, p. 137). Essa experiência veio com um conjunto de arranjos institucionais criados pelo legislador, entre eles o Orçamento Participativo, Conferência da Cidade, Planos Urbanos, todos com a obrigatoriedade da participação popular.

O capítulo de Política Urbana da Constituição Federal (art. 182 e art. 183), regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, objetivou ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e estabeleceu em suas diretrizes gerais a gestão democrática da cidade, com a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Nesse quadro evolutivo, a experiência brasileira foi tomando corpo com a criação do Ministério das Cidades e pela instituição da Conferência da Cidade, em 2003. Essas iniciativas foram ao encontro dos anseios populares e balizaram a criação de espaços de discussões suficientes à deliberação de ideias, espaços estes que sintetizariam os valores inspiradores da participação popular na construção da democracia participativa.

Nota-se, destarte, a incipiência e a latência desse processo participativo no Brasil, embora haja intensidade de ações e grande interesse por resultados positivos, como contraponto. Entretanto, ainda temos poucos e pontuais indicativos de sucesso nas atividades participativas; um exemplo referencial foi o Orçamento Participativo de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul.

Pode-se então deduzir estar-se ainda nos primeiros passos rumo ao caminho da democracia participativa; afinal, buscar o consenso por meio da racionalidade, nessa atividade em que se apresentam múltiplos interesses, requer o desenvolvimento de habilidades cognitivas do homem, inclusive quanto à responsabilidade pelo futuro de suas escolhas.

Cabe salientar que a implantação da democracia necessita de regras definidas pelos próprios participantes, o equilíbrio na distribuição de bens públicos, a compatibilização entre o processo de participação-deliberação e a possibilidade de negociar com o poder público as prioridades na execução das deliberações (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Verificam-se claramente distorções ocorridas nos processos participativos às novas formas de participação da esfera estatal, como as Conferências das Cidades; os Conselhos municipais; os Planos-diretores municipais; e de outros Planos urbanos que têm reproduzido o método de comunicação de conteúdos, normalmente respaldados em *documentos-base*, que influenciam no resultado do processo. Dessa maneira, sustenta Scherer-Warren e Lüchmann (2015, p. 33-34) “[...] um repensar das relações entre sociedade e Estado.”, pois, “[...] apesar do crescimento de novas formas

de participação da sociedade civil na esfera estatal.”, especificadas anteriormente, “[...] a sociedade e o governo foram surpreendidos com a amplitude das manifestações de rua em 2013.”, atribuídas às “[...] contradições e ambiguidades desses processos políticos emergentes.” E aos “[...] sinais de que a administração Dilma Rousseff se distanciou dos movimentos sociais.” na condição de “[...] tecnocrata menos comprometida com o tipo de negociação aberta que Lula, muito habilmente sabia conduzir.” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 348-349).

Além das distorções ocorridas, constata-se haver no País legislações locais que desrespeitaram os planos existentes e outras tantas demandas judiciais em curso tentando fazer valer os planos participados que são mudados pelas Prefeituras de acordo com interesses econômicos ou políticos. Há também, nas cidades brasileiras, planos que não foram implantados ou simplesmente estão engavetados.

Fortalecendo esse rol de problemas mostrados, percebe-se comumente a tentativa de o Poder local atribuir à hegemonia tecnocrática aos planos, com fundamentos na complexidade do planejamento e na baixa capacidade intelectual de os cidadãos analisarem os estudos técnicos. Porém, segundo Braga (1995, p. 18),

[...] tais estudos técnicos, muitas vezes pouco têm de técnicos e, via de regra, pouco influenciam no Plano, que geralmente já estão decididos antes de começar a ser elaborado.

O esmero técnico do planejamento não é tudo, há de se buscar equilíbrio em considerar aspectos como a viabilidade política (planejar é fazer política) e a de implementação. O mesmo autor salienta que

Os gestores deveriam antecipar o conteúdo das discussões públicas e anteceder as informações que permitiriam às pessoas comuns decidirem, sem conhecimento técnico profundo e proficiente. (BRAGA, 1995, p. 18).

Não se tratará de conselhos municipais neste estudo, mas se constata que apresentam “[...] limites de ordem estrutural e conjuntural.” e as suas variações ocorrem

[...] em função das mudanças dos governos locais, das alterações na composição do órgão colegiado e do processo de maturação sociopolítica que faria parte do processo de sua construção. (GONTIJO, 2014, p. 61 apud DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 178).

Condições que corroboram para o seu enfraquecimento e os deixam com remotas possibilidades de implantar as suas decisões.

Por fim, seria importante salientar acerca do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, pelo seu caráter polêmico. Salienta-se que esse Decreto, em seu corpo, apenas regulamentou a participação popular, e surgiu como instrumento normativo para consolidar a democracia, para além da *representação* (BRASIL, 2014). O interessante nesse debate nacional é a constatação do claro desconhecimento dos parlamentares federais dos espaços democráticos já existentes no País. A atitude confirma o demonstrado neste estudo, ou seja, que esses espaços são mal divulgados e não estão sendo aproveitados para uma verdadeira participação do cidadão. Portanto, esse decreto “[...] não legisla sobre nada. Pelo contrário, as formas de participação [...] já existem no Brasil.” muito embora de caráter consultivo, mas dotadas de legitimidade (BRESEER-PEREIRA, 2014, p. 15).

### 3 DIREITO À INFORMAÇÃO AO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO PORTUGUÊS

A participação popular e o direito à informação sejam em Portugal ou nos demais Estados-Membros da Comunidade Europeia é um dos pré-requisitos à decisão pública, exemplo disso é o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, o qual será obrigatoriamente adotado por todos os estados-membros (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2008). Fora do guarda-chuva legal, as relações com o poder em Portugal são complexas e diferenciadas, alimentadas pelo sentimento de iniquidade social e pela falta de recursos destinados aos meios de participação na vida cívica; isso resulta no consenso de que os portugueses se sintam profundamente distantes do poder (CABRAL; SILVA; SARAIVA, 2008). Nessa linha de pensamento, Mattoso (2008), ao advogar que o Estado Português tenta imitar os padrões de atuação dos Estados e das políticas mais desenvolvidas em que se refere à legislação progressista, explica a falta de interiorização desses padrões nas suas orientações operacionais e na prática da ação política.

O direito dos cidadãos à informação e participação nas decisões administrativas está garantido pela Constituição da República Portuguesa e pelo Código de Procedimento Administrativo (PORTUGAL, 2015a)<sup>1</sup>. A Lei Maior portuguesa estabeleceu o direito à informação aos administrados e definiu os meios para a sua execução, possibilitando aos cidadãos exercer o direito à participação (PORTUGAL, 2005). Nas áreas da habitação e do urbanismo, reforçou essa garantia sublinhando que deve ser garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planejamento urbanístico e de outros instrumentos de planejamento físico do território.

Além desta garantia constitucional, os cidadãos portugueses interessados em participar da elaboração dos instrumentos de planejamento territorial têm o respaldo da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei de nº 31, de 30 de maio de 2014, que regulamenta o direito de informação e participação nos planos.

Dentro desse arcabouço se encontra o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Lei de nº 58, de 4 de setembro de 2007, que define que todos os planos e programas com incidência territorial devem se orientar sobre os princípios de subsidiariedade, equidade e participação (PORTUGAL, 2007a). Sublinha-se nessa Lei a necessidade de

[...] reforçar a qualidade e eficiência da gestão territorial, promovendo a participação, informada, ativa, e responsável dos cidadãos e das instituições. (PORTUGAL, 2007a).

Finalizando, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto-Lei de nº 380, de 22 de setembro de 1999, que foi revisto pelo Decreto-Lei nº 80 de 14 de maio de 2015, também reforça os argumentos de participação dando direito aos cidadãos de participarem em qualquer das fases de elaboração dos planos, mesmo estando em fase de conclusão, pelo que é discutível em razão da maneira do enquadramento e da pertinência das sugestões, nesta fase.

### 4 NÍVEIS, FORMAS E TEMPOS DE PARTICIPAÇÃO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

Como referido anteriormente, embora a legislação preveja a participação dos cidadãos nos processos de elaboração dos planos, é pouco claro relativamente à forma como essa participação pode e deve ocorrer. Nesse viés, Correia (2001) distingue dois graus de intensidade: participação-audição, também denominada de participação-auscultação; e a participação-negociação, também designada por concertação.

A fase da participação-audição corresponde ao pressuposto de que a administração pública, antes de tomar uma decisão, deveria ouvir e consultar os cidadãos. A participação-negociação, mais na linha do planejamento colaborativo defendido por (ARNSTEIN, 1969; GUERRA, 2006; HEALEY, 2006), subentende um método de troca de opiniões entre as partes, com vantagens recíprocas, porém tem subjacente a transparência dos meios e a salvaguarda dos interesses coletivos.

Por fim, os momentos da participação deveriam ocorrer em dois períodos: numa primeira fase em que a Administração decide pela elaboração da proposta de plano, a que se chama de *participação preventiva*;



e numa segunda fase, a denominada *participação sucessiva ou formal*, que corresponde ao período de discussão pública da proposta de plano, conforme está previsto na Constituição Nacional.

Concluindo, a legislação portuguesa em seu conjunto garante o direito à informação e à participação em matéria de ordenamento do território desde a elaboração, execução, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão territorial. Portanto, os meios jurídicos legais à participação dos cidadãos portugueses nas decisões que lhes disserem respeito estão assegurados pela legislação vigente.

## 5 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

### 5.1 Plano Diretor Municipal de Palmas

O Plano-Diretor Municipal de Palmas foi construído durante o período de um ano e meio de trabalho (2005-2006), em que a Prefeitura buscou aplicar o conceito da gestão participativa, priorizando a participação da sociedade em todas as etapas de sua elaboração.

O processo consistiu de 17 audiências públicas e várias reuniões setoriais, com o uso de metodologias adequadas ao público dos diversos setores que participaram das atividades de construção. Salienta-se que antes da remessa do documento final à Câmara de Vereadores, este foi aprovado em plenária aberta ao público em geral, que contou com a presença de mais de setecentas pessoas, com duração de três dias. A medida buscou um consenso, tendo-se como garantia que a participação popular estivesse efetivamente consignada neste documento; constata-se, porém, que nesse percurso permaneceu grande parte da base técnica que foi estruturada e vinha sendo apresentada pelos técnicos da Prefeitura.

Como complicador, a Câmara de Vereadores, ao receber o documento, resultado deste processo de construção participativo, procedeu a novas reuniões setoriais e promoveu debates sobre vários pontos aprovados pela sociedade, que já os tinham como incontroversos, modificando-os de acordo com interesses do mercado imobiliário.

Por fim, aconteceu a votação na Câmara de Vereadores, que se deu sem a presença da população e com a alteração de itens considerados prioritários para a cidade. Mesmo tendo a população, tentado inserir as reais necessidades da cidade no processo de participação popular, algumas delas foram sumariamente excluídas, a exemplo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Portanto, embora o processo de construção do Plano tenha seguido os princípios legais: da função social da cidade; da função social da propriedade e da democratização do planejamento e da gestão territorial, não conseguiu efetividade, tendo alterações em seu conteúdo metodológico durante o

processo e na votação pela Câmara de Vereadores, motivadas pelos interesses econômicos.

Dessa maneira, o Plano que contemplava e descrevia vários instrumentos de política fundiária presentes no Estatuto da Cidade, após as alterações, passou a depender de legislações específicas, a se realizar em futuras proposições legislativas, fator que demonstrou a falta de efetividade da participação popular na construção da democracia participativa, pois nesse processo se observou a valorização da forma em detrimento ao conteúdo, que foi modificado.

### 5.2 Plano de Regularização Fundiária

O Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas foi elaborado com base em diagnóstico prévio, tendo sido publicados os resultados finais das propostas e elaborada uma minuta de projeto de lei instituindo um Programa de Regularização Fundiária Sustentável, e em todas as etapas de elaboração estava prevista a participação popular (TOCANTINS, 2011).

Foram eleitos no processo trinta representantes de três regiões da cidade. Embora essa eleição buscasse garantir a representação dos atingidos, num universo de 1.074 famílias detectadas pelo diagnóstico, obteve-se apenas 2,8% de delegados representando esses atingidos.

Foram realizadas várias atividades durante a elaboração do Plano, como capacitações, seminários e duas audiências públicas. A primeira audiência pública reuniu apenas 112 participantes (10% dos atingidos) e aconteceu nas regiões centro e norte da cidade, com a finalidade de esclarecer as dúvidas relativas aos problemas fundiários urbanos. A segunda audiência pública aconteceu na região sul e estiveram presentes somente 163 participantes (15% dos atingidos), objetivou capacitar, informar, esclarecer, sensibilizar e debater para coletar as demandas da comunidade. Detectou-se que apenas uma pequena parcela dos atingidos estava participando das audiências públicas, caracterizando a reduzida participação, questionada pelo presente estudo.

A participação popular nessas audiências, conforme previa a proposta de construção do Plano, foi promovida pela metodologia de conversas com moradores das áreas irregulares, com a interveniência das lideranças e dos representantes setoriais eleitos. Havia o entendimento de que o processo de participação requeria que os sujeitos fizessem parte do processo de tomada de decisões acerca de seus próprios problemas, indicando as melhores soluções.

As audiências públicas pretendiam conhecer os problemas fundiários específicos das regiões da cidade, promover o debate sobre as diretrizes e as propostas do Plano e creditar novas informações acerca da real situação fundiária legal da cidade de Palmas.

**Tabela 1 - Participantes nos eventos realizados**

| Atividade   | Nº de participantes |
|---|---------------------|
| I Seminário de Regularização Fundiária                      | 267                 |
| Audiência Pública - Palmas Sul                              | 163                 |
| Audiência Pública – Palmas Centro/Norte                     | 112                 |
| Evento de Regularização Fundiária/Responsabilidade Coletiva | 022                 |
| Total de participantes                                      | 564                 |

**Fonte:** TOCANTINS. Prefeitura de Palmas. Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável**. Palmas, 2011.

Nesse sentido, a equipe técnica buscou desempenhar um papel importante de mediação, de modo a criar espaços para reflexão sobre a cidade real, a fim de desconstruir um processo histórico local de segregação espacial, com o objetivo de construir uma nova realidade legal.

Porém, segundo a Prefeitura de Palmas (2011) e demonstrado a **Tabela 1**, os encontros mantiveram uma média reduzida de 17% das famílias atingidas, tendo apenas no seminário de abertura uma presença pouco mais significativa, qual seja, 267 pessoas, pelo seu caráter político.

## 6 A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

### 6.1 Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

A discussão pública do Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território decorreu entre maio e outubro de 2006 (PORTUGAL, 2007a)<sup>2</sup>. A proposta esteve *online* em vários *sites*, entre eles os das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), constituída no País. A proposta foi ampliada a sua abrangência

de participação à Região Autónoma dos Açores e da Madeira. Esse material foi também disponibilizado em suporte físico para os mesmos locais. A divulgação do Plano durante o período de discussão pública foi realizada por diversos meios publicitários e ainda remetido convite direto às diversas entidades.

Constatou-se que durante o período da discussão pública houve 27.292 visitas *online*, que subsidiaram as cinco sessões públicas realizadas em cada uma das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), além da realização de mais quatro sessões, promovidas por outras entidades. Em análise a essas sessões, verificou-se que a maioria dos participantes (76,20%) optou por enviar as suas observações e sugestões pela via eletrônica; por via postal foram recebidas 21,80%; e pela entrega presencial 2,10%. Nessa análise, acresça-se que a cobertura nacional da internet no País à época era de 31,60%, e foi possível identificar um contraste em relação à forma das discussões em escala local, em regra com ínfima participação eletrônica.

Conforme dados da Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, demonstrado na **Tabela 2**, das 189

**Tabela 2 - Número de registos por perfil de participante**

| Perfil  | Nº de Participantes |
|---|---------------------|
| Particulares  | 109                 |
| Câmaras Municipais                                      | 22                  |
| Assembleias Municipais                                  | 4                   |
| Comunidades Urbanas e Grandes Áreas Metropolitanas      | 2                   |
| Associações de Municípios                               | 3                   |
| Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional     | 2                   |
| Organismos e Serviços Públicos das Regiões Autónomas    | 2                   |
| Organismos e Serviços Públicos da Administração Central | 9                   |
| Gabinetes Governamentais                                | 2                   |
| Universidades convidadas                                | 6                   |
| Universidades não convidadas                            | 1                   |
| Partidos Políticos                                      | 1                   |
| Associações   | 21                  |
| Empresas  | 5                   |
| Total   | 189                 |

**Fonte:** Elaborada pela autora, através dos relatórios de discussão: PORTUGAL. Assembleia da República. **Lei n.º 58, de 4 de setembro de 2007**. Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Lisboa, 2007a. Disponível em: <[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento\\_e\\_cidades/ordenamento\\_do\\_territorio/pnpot/](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/pnpot/)>. Acesso em: 2 abr. 2015; PORTUGAL. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. **Relatório de apuramento e ponderação dos resultados da discussão pública do PNPOT**: sumário. Lisboa, 2007b. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente-ordenamento-do-territorio-e-energia.aspx>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

participações, 109 são de particulares e apenas 21 de mulheres, isoladamente ou em grupo misto, denotando a ausência feminina, o que comprometeu a isonomia (PORTUGAL, 2007b). Registra-se que o número de participações de particulares é irrelevante no contexto nacional. Nessa análise, identifica-se que a participação das Câmaras Municipais, Comunidades Urbanas e Áreas Metropolitanas representaram em média 7,14%, e das 10 universidades convidadas, apenas 6 estiveram presentes, mais significativo que das 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) apenas 2 participaram.

Pode-se observar no relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território que as sugestões dos particulares são as que registram um percentual mais elevado de rejeições de 61,47%; ao contrário, os serviços estatais, organismos públicos, universidades e partidos políticos têm praticamente suas propostas aceitas quase na integralidade (PORTUGAL, 2007a).

## 6.2 Plano-Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia

O período de auscultação preventiva referente à revisão do Plano-Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia decorreu de outubro de 2001 a março de 2002 e foram apresentados 1.260 pedidos, o que representa efetivamente a 0,44% dos habitantes do conselho (PORTUGAL, 2009)<sup>3</sup>. Dentre os pedidos, havia pretensões de alteração de classificação de uso do solo e de alteração de conversão de áreas não urbanas, em urbanas. Em suma, para além do reduzido número de sugestões apresentadas, os pedidos concentraram-se na procura de maior rentabilização comercial da propriedade particular, sugerindo a transformação de solo não edificável em solo edificável.

Essa fase do processo se concluiu em 2007 e, cumpridos todos os trâmites legais, a proposta final foi encaminhada à discussão pública, ocorrida entre dezembro de 2008 e fevereiro de 2009, com 922 participações, mostrando uma redução de 26,83% em relação ao número alcançado na fase anterior de 1.260 pedidos, admitindo que os meios e modos de divulgação fossem semelhantes.

Nesse contexto, dos pedidos formalizados, 56% foram entregues diretamente na Autarquia; 37% no local de exposição do Plano; e apenas 7% enviados por correio, não sendo registrada nenhuma participação por meio on line, que havia sido disponibilizado.

Importante salientar que 50% das participações foram pedidos de revisão da categoria do solo; e do montante geral, 70% estavam inseridas no contexto da discussão da revisão do Plano; enquanto 30% nem sequer estavam nesse âmbito de discussão. Confirma-se assim a tese defendida por Lourenço, Craveiro e Antunes (1997), de que a participação em escala local é extremamente reduzida e só

se manifesta em situações em que o sujeito tem interesse direto.

Esse cenário mostra a reduzida intervenção dos cidadãos no âmbito dos períodos de discussão dos instrumentos de ordenamento territorial, seja em âmbito nacional ou municipal. Também neste Plano local se registrou a ínfima participação feminina de apenas 15%, mostrando a necessidade da criação de mecanismos para elevar este percentual.

## 7 A ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS

### 7.1 O desinteresse popular nos casos brasileiros

Embora a participação popular no Brasil avançasse graças à força dos discursos sobre a sua importância na vida pública das cidades, veiculados pela mídia governamental e a privada, atualmente ainda padece de credibilidade, ora por não se verem respeitadas em seu critério de amplitude e complexidade, ora pela expectativa do resultado do processo ser ignorado pelas autoridades executivas.

É de conhecimento que o processo de construção e de alterações dos Planos-Diretores Municipais deveria estar estruturado na participação popular, pois este mecanismo é instituído por Lei Federal, porém não se tem esta prática. Esse processo continua sem o controle necessário da efetiva participação dos vários atores locais, demonstrando, assim, insuficiências do modelo normativo.

Em breve análise do Plano-Diretor de Palmas-TO, constata-se que, para além dos problemas encontrados no processo de construção, segue-se a sua falta de implantação na íntegra, além de continuar a sofrer alterações sem o revestimento da participação popular.

Assim, verifica-se que, mesmo diante de uma trajetória representada pelas dificuldades de um processo participativo que padece de tecnologias adequadas, pela falta de vontade política e pelo desinteresse da população, ao final, o legislativo palmeno reagiu em favor de interesses econômicos, e o executivo não implementou o Plano em razão de interesses políticos.

Constata-se também com o estudo que, embora o Plano de Regularização Fundiária de Palmas tenha sido elaborado dentro de critérios técnicos e participativos exigidos pela legislação – embora se constataste um número reduzido de participantes afetados –, não foi implantado em razão de interesses econômicos, pois, provocaria impactos às ordens territoriais, com efeitos indesejados ao mercado imobiliário (TOCANTINS, 2011).

E mais, que o governo municipal desconsiderou o trabalho realizado durante dois anos (2010-2012) e por um Decreto-Lei criou, em março de 2015, uma comissão política para decidir acerca da regularização fundiária em Palmas, sem representação popular; isso mostra o desrespeito ao processo participativo.



## 7.2 A divergência entre o discurso teórico e a realidade nos casos portugueses

Detecta-se que as sugestões da sociedade civil no Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PORTUGAL, 2007a) apresentam uma percentagem mais elevada de rejeições, fato que corrobora o estudo de Lourenço, Craveiro e Antunes (1997) sobre a participação popular dos Planos-Diretores Municipais dos Conselhos de Aljustrel, Almada, Lagos, Sardoal, Silves, Torres Vedras e Vila Nova de Foz Coa, em que os autores analisam os tipos de atores políticos, agentes públicos, residentes em geral, proprietários agrícolas, proprietários urbanos, ecologistas e profissionais liberais, e chegaram à conclusão de que o índice de aceitação das sugestões dos dirigentes políticos é sensivelmente maior se comparada ao dos cidadãos. Os autores justificam esse fato pela capacidade de argumentação científica e técnica desses atores ao apresentarem maior potencial de aceitabilidade das suas propostas.

Nota-se que no Plano Nacional, analisadas as sugestões dos atores representando os serviços estatais, organismos públicos, universidades e partidos políticos, foram aceitas na sua totalidade, fato que corrobora a conclusão dos autores citados anteriormente, mostrando correlação positiva entre o domínio de conhecimentos técnicos especializados e uma maior aceitação das sugestões, condição que fortalece a contradição de que na teoria a participação seja *popular*, porém a prática vem mostrando a criação de um ambiente de debate excludente e transversal à sociedade civil (PORTUGAL, 2007a).

Em análise aos Planos estudados, é possível atribuir o nível de desinteresse dos atores pela falta de cultura cívica de planejamento e de gestão territorial mostrada pelo afastamento da população nas discussões de causas públicas, visível pela reduzida participação, especialmente a da sociedade civil. Cabe mencionar, também, outros elementos, como a complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planejamento e gestão territorial, além das hipóteses da constatação da inoperatividade da participação numa fase conclusiva do Plano e de que realmente este consiga atender às expectativas da população. As razões expostas evidenciam a falta de efetividade no processo de construção do Plano, também corroboradas pelas reduzidas taxas de aceitação das sugestões, em especial a da sociedade civil.

Porém, mesmo diante desse quadro de dificuldades na efetivação da participação popular, pretendeu-se realizar esforços para mostrar as vantagens da participação pública. De acordo com Petts (2000), a participação popular alarga o leque das questões locais a serem analisadas, em comparação com os pressupostos ideologicamente formatados e introduzidos pelos técnicos. Gonçalves (2000) reforça essa posição ao afirmar que as pessoas no processo

de participação são expostas a outras fontes de informação para além das científicas e técnicas, e são capazes de assimilar e ponderar acerca das diferentes origens dela, fator que contribui para o enriquecimento dos debates e das propostas de soluções. Defende Petts (2000) que na interface técnico-democrático existe uma potencial zona de atrito, porém esse fato é que possibilita a aprendizagem, para os especialistas e à população.

Não obstante o reconhecimento da importância da participação, este estudo buscou alertar que é necessário o aprimoramento do processo, tanto na sua forma quanto no seu conteúdo. Constatam-se ainda problemas na formulação do processo participativo, como falta de informações aos cidadãos acerca do conteúdo técnico em debate; rejeição sumária de sugestões, o que leva ao desinteresse na participação; e os horários em que acontecem as audiências públicas. Alves (2001) apontou ainda outras condicionantes para explicar a falta de cultura participativa em Portugal, como a herança do Estado Novo associada a uma cultura da autoridade que impunha as regras; uma democratização tardia, em que as mulheres só adquiriram o pleno direito a votar pós-revolução; uma tradição latina machista e conservadora que bloqueia a participação social; um legado histórico de autarquias com escassos recursos e pouco interessadas na promoção da participação comunitária; pouca descentralização de poderes políticos e econômicos; tradição de distanciamento entre os detentores da decisão e a sociedade civil. O tema é corroborado por Mattoso (2008), que conduz o debate ao menor envolvimento das estruturas sociais e das comunidades locais, e ao favorecimento de um modelo de governação extremamente hierarquizado, pouco descentralizado e muito burocratizado; entre outras condicionantes.

Destaca-se nessa disputa desigual que emerge durante o processo de participação, de um lado, a representação dos tomadores de decisão do poder institucional e dos técnicos especializados; e do outro, a população considerada pelo lado opositor de iletrada, emocional e ignorante. Nessa batalha de diferenças de prioridades promovida por esses atores, em geral os detentores da técnica desqualificam a população, por meio de rótulos como “[...] egoísta, pouco informada, meramente emocional, irracional.” (LIMA, 2000, p. 170). Nesse sentido, é urgente um diálogo intenso para tentar construir um discurso de convergência. O planejamento urbano é um processo dinâmico, sujeito à revisão permanente, enriquecido pelo envolvimento de todos os atores (GONÇALVES, 2000; PETTS, 2000).

## 8 CONCLUSÃO

Ao analisar a Legislação Brasileira e a Portuguesa vigentes, que tratam do tema da participação popular, encontram-se semelhanças a partir da Constituição Federal/Nacional, confira esquema estruturado pelos

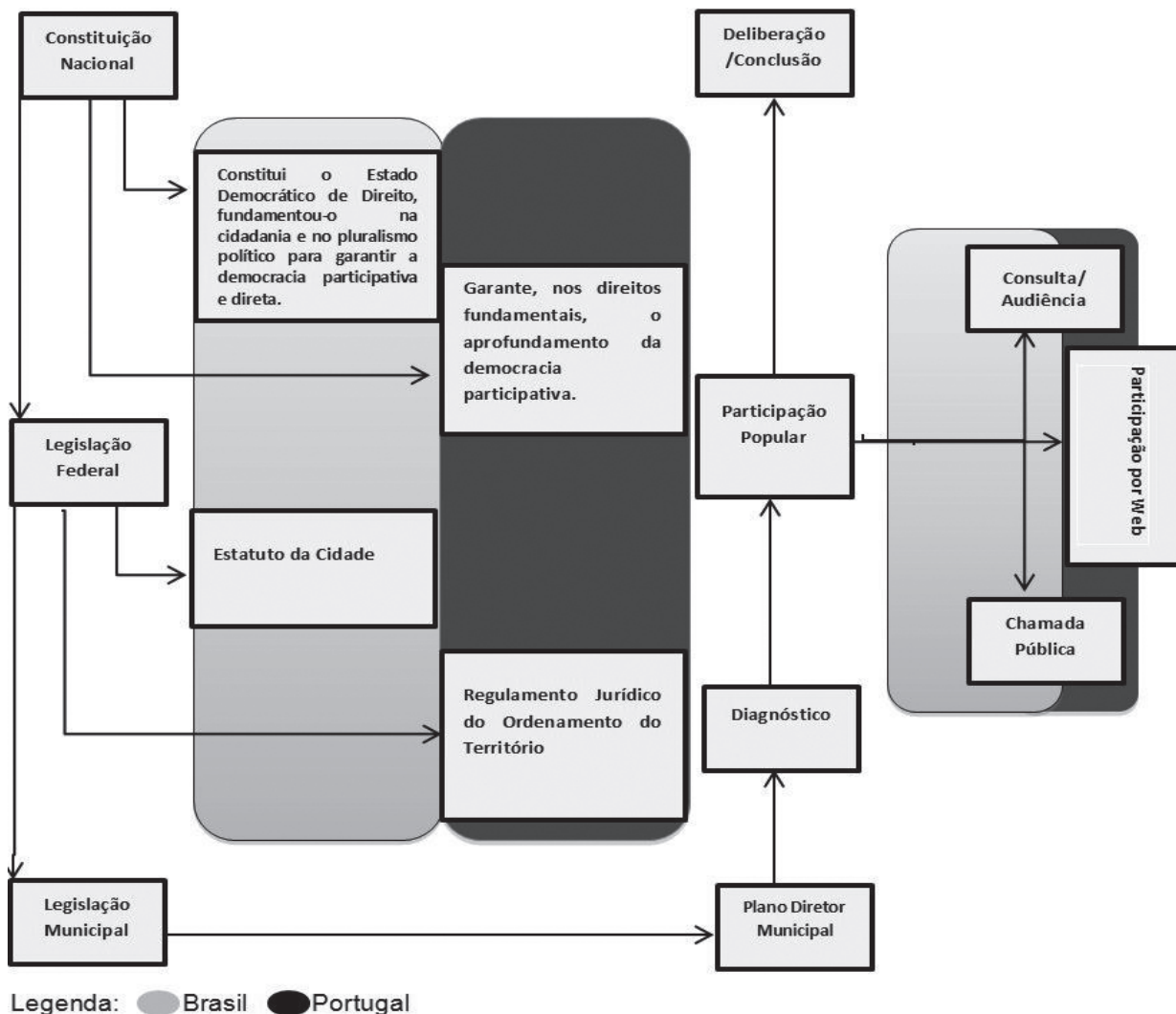


autores e mostrado pela **Figura 1**. Nota-se que na Legislação Federal Brasileira, a participação é fundada no Estatuto da Cidade; na Portuguesa, no Regulamento Jurídico do Ordenamento do Território. Em relação ao Plano-Diretor Municipal, observaram-se semelhanças operacionais na sua elaboração/revisão, estes apenas se diferem na forma da efetiva participação popular, pois, no modelo brasileiro, o debate é feito integralmente nas audiências públicas, enquanto que no do português é oportunizada a intervenção popular pela internet (*on line*).

O modelo brasileiro transfere o debate integralmente para as audiências públicas, não antecipa as informações relevantes aos participantes, o que resulta com esta metodologia aplicada, na maioria desses eventos, em confusão de entendimento e dificuldade na condução dos trabalhos.

Assim, observam-se semelhanças na aplicação dos métodos tradicionais de participação popular entre Brasil e Portugal, porém a sociedade civil não está sendo chamada a participar efetivamente para construção dos planos urbanos, mas sim a assistir à comunicação das propostas em formato quase definitivo. Destarte, a responsabilização dos atores públicos e agentes privados será difícil enquanto estes não participarem na definição do papel que lhes é atribuído, ficando, por isso, a eficácia do processo participativo comprometida. Não havendo diálogo entre os atores e coerência entre as diferentes dimensões do processo de construção de cidades democráticas, equitativas e justas, dificilmente estará assegurado à população o Direito à Cidade, expressão cunhada por Henri Lefebvre (2001).

**Figura 1** - Sistema da legislação na participação popular brasileira e portuguesa



**Fonte:** Elaborada pelo autor, conforme dados: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988; BRASIL. Presidência da República. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta o Art. 182 e o Art. 183 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 19 fev. 2015; PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da República Portuguesa**. Lei constitucional n.º 1, de 12 de agosto de 2005. 7. rev. da constituição. Lisboa, 2005. Disponível em: <[http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp\\_2005.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp_2005.pdf)>. Acesso em 21 mar 2015; PORTUGAL Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Decreto-Lei n.º 80, de 14 de maio 2015. Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. **Diário da República**, Lisboa, n. 93, 2015b. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1188&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1188&tabela=leis)>. Acesso em: 2 abr. 2015.

Portanto, esses países, de modo a aplicar os princípios de boa governança, e na prossecução do desenvolvimento sustentável, deveriam privilegiar uma abordagem sinérgica e dinâmica para consolidar as suas decisões públicas. Bem assim, abarcar a multidimensionalidade e complexidade desse processo por meio de uma visão transdisciplinar, baseada no diálogo, pois somente do confronto de ideias (interesses) podem emergir consensos que permitiriam a definição de objetivos, estratégias e ações que viabilizem cidades sustentáveis.

Pode-se então concluir que, embora a participação popular esteja respaldada pelas leis brasileiras e portuguesas, para elaborar e revisar planos, a sua aplicação deixa lacunas no que tange à eficácia dessa participação. O governo amolda as suas deliberações segundo os interesses econômicos e políticos, colocando em xeque a participação popular e desrespeitando essa conquista, já consagrada nestes países.

Portanto, tanto em Portugal como no Brasil, mesmo havendo regulamentação, não há efetividade na participação popular, que queda, ora por ingerência, ora por desprezo, à capacidade de discernimento da população, ou mesmo pelos gestores de entregarem os Planos prontos, para serem referendados pela sociedade civil.

Contudo, “[...] a luta pelo direito à cidade merece ser realizada. Deve ser considerada inalienável.” (HARVEY, 2013, p. 34). Claro, pois, que esse direito se concretiza com a solidificação da democracia participativa na articulação feita com o objetivo de ligar os elementos: Governo e Comunidade, porém com conteúdo de representação e diferentes planos de interpretação, em espaços de múltiplas significações e complexos, na “[...] dimensão sintagmática da cidade.” (LEFEBVRE, 2001, p. 70).

Constatou-se neste estudo, dada as práticas de participação com caráter meramente homologatória, diminuta presença de atores, forte influência da legislação urbana, que o modelo participativo, aplicado aos casos brasileiros e portugueses, merece reflexão em razão da sua qualidade e eficácia, em relação à forma e conteúdo, e os fatores apontados pelo estudo, por si, descaracterizam e comprometem a construção da democracia participativa, que deveria ser usada como instrumento moderno de gestão no ordenamento do território urbano.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

ALVES, S. C. **Planeamento colaborativo em contextos de regeneração urbana**. 2001. 264 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Projeto de Ambiente Urbano) - Faculdade de Engenharia Universidade do Porto, Porto, 2001.

ARNSTEIN, S. R. A Ladder of citizen participation. **Journal of the American Planning**, New York, v. 35, n. 4, p. 216-224, jul. 1969.

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20, ago. 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em 19 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta o Art. 182 e o Art. 183 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 19 fev. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Democracia Participativa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2014. Caderno Opinião. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/06/1468885-luiz-carlos-bresser-pereira-democracia-participativa.shtml>>. Acesso em: 1 mar. 2015.

CABRAL, M. V.; SILVA, F. C.; SARAIVA, T. **Cidade e cidadania: governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro Verde sobre a coesão territorial europeia tirar partido da diversidade territorial**. Bruxelas, 2008. Versão em Português. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf)>. Acesso em: 20 mar 2015. ORREIA, F. **Manual do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001.

DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R.F. CME no estado de Minas Gerais: das funções atribuídas no regime de colaboração. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Mapa dos**

**Conselhos Municipais de Educação no Brasil:** criação, implantação e funcionamento. São Paulo: Loyola, 2013. p. 165-185.

GONÇALVES, M. **Cultura científica e participação pública.** Oeiras: Celta, 2000.

GUERRA, I. C. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo:** sentidos e formas de uso. Estoril: Príncipe, 2006.

HARVEY, D. A liberdade da Cidade. In: MARICATO, E. (Org.). **Cidades rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 27-34.

HEALEY, P. **Collaborative planning:** shaping places in fragmented societies. 2. ed. U.S.A: Palgrave Macmillan, 2006.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** Tradução: FRIAS, Rubens Eduardo. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, M. Ciência e saber comum. In: GONÇALVES, M. (Org.). **Cultura científica e participação pública.** Oeiras Celta: 2000. p. 161-181.

LOURENÇO, N.; CRAVEIRO, J.; ANTUNES, A. **O ordenamento do território e a influência da participação pública nos processos de decisão.** Lisboa: Centro de Investigação Universidade Atlântica; Grupo de Ecologia Social do LNEC; Gabinete de Investigação e Sociologia aplicada da Universidade Nova de Lisboa, 1997.

MATTOSO, J. **A Identidade Nacional.** Lisboa: Gradiva, 2008.

PETTS, J. Processos de formação de consensos na gestão de resíduos. In: GONÇALVES, M. E. (Org.). **Cultura científica e participação pública.** Lisboa: Celta, 2000. p. 161-182.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da República Portuguesa.** Lei constitucional n.º 1, de 12 de agosto de 2005. 7. rev. da constituição. Lisboa, 2005. Disponível em: <[http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp\\_2005.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/crp_2005.pdf)>. Acesso em 21 mar 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n.º 58, de 4 de setembro de 2007. Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. **Diário da República**, Lisboa, n. 170, 2007a. Disponível em: <[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento\\_e\\_cidades/ordenamento\\_do\\_territorio/pnpot/](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/pnpot/)>. Acesso em: 2 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Decreto-Lei n.º 4, de 7 de janeiro de 2015. Código do Procedimento

Administrativo **Diário da República**, Lisboa, n. 4, 2015a. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/66047121>. Acesso em 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. **Relatório de apuramento e ponderação dos resultados da discussão pública do PNPOT:** sumário. Lisboa, 2007b. Disponível em: <<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-do-ambiente-ordenamento-do-territorio-e-energia.aspx>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia. Decreto-Lei n.º 80, de 14 de maio 2015. Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro. **Diário da República**, Lisboa, n. 93, 2015b. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1188&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1188&tabela=leis)>. Acesso em: 2 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Município de Vila Nova de Gaia. Aviso n.º 14327 de 12 de agosto de 2009. **Diário da República**, Lisboa, n. 155, 2009. Disponível em: <<http://www.gaiurb.pt/pdm.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, E. (Org.). **Cidades rebeldes:** Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 7-12.

ROMAGNOLI, A. J.; MELO M. B. Os problemas da democracia representativa: a crise do representado. **Revista Húmus**, São Luís, v. 1, n. 3, p.112-124, set./dez. 2011.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. In: Santos, B. S. (Org.) **Para ampliar o cânone democrático.** Porto: Afrontamento, 2003.

\_\_\_\_\_, T. S. Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 170-198, jul./dez. 2001.

SCHERER-WARREN, I; LÜCHMANN, L. H. H. Um panorama dos estudos sobre os movimentos sociais e a participação no Brasil. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Movimentos sociais e engajamento político:** trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Ed. UFSC, 2015. p. 15-42.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

TOCANTINS. Prefeitura de Palmas. Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável**. Palmas, 2011.

#### NOTAS

- <sup>1</sup> O Código do Procedimento Administrativo foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442, de 15 de novembro de 1991 e foi revisado Decreto-Lei n.º 6, de 31 de janeiro de 1996 e pelo Decreto-Lei n.º 4, de 7 de janeiro de 2015 (PORTUGAL, 2015a).
- <sup>2</sup> O PNPOT foi aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 80-A/2007, de 7 de Setembro, e n.º 103-A/2007, de 23 de Novembro, e é constituído por um Relatório e por um Programa de Ação.
- <sup>3</sup> A revisão do Plano Diretor Municipal de Vila Nova de Gaia, foi publicada em Diário da Republica – Aviso n.º 14327/2009 de 12 de agosto (PORTUGAL, 2009). Em 18 de janeiro de 2013 foi publicado em Diário da Republica a 1.º correção material ao PDM revisto, Aviso n.º 904/2013 de 18 de janeiro, à data em vigor.

#### **João Aparecido Bazolli**

Jurista

Doutor em Geografia Urbana pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Professor adjunto e pesquisador no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade Federal do Tocantins (UFT)

E-mail: jbazolli@uft.edu.br

#### **Cecília Maria Neves Delgado**

Arquiteta e Urbanista

Doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa

Investigadora no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS) da Universidade Nova de Lisboa (UNL) e no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)

E-mail: cmndelgado@gmail.com

#### **Universidade Federal do Tocantins - UFT**

Avenida NS 15, 109 Norte - Plano Diretor Norte - Palmas – TO

CEP: 77001-090

#### **Universidade Nova de Lisboa - UNL**

Campus de Campolide 1099-085 Lisboa

#### **Laboratório Nacional de Engenharia Civil - LNEC**

Avenida do Brasil 101, 1700-066, Lisboa - Portugal